

## Assetti fondiari collettivi e nuovi ruoli nel governo dei territori

di Pietro Nervi

1. *Bene comune e proprietà comune: una questione semantica.* Già a partire da H.S. Gordon<sup>1</sup> si è sostenuto che se una risorsa è sfruttata da molti agenti, ciascuno dei quali con diritti garantiti di accesso a essa, il costo della risorsa per l'utilizzatore non sarà preso in considerazione da nessun agente; ne consegue che il livello ottimale di sfruttamento della risorsa da parte di molti agenti in competizione sarà maggiore di quello relativo a una risorsa privata simile da parte di un singolo agente. Secondo questo autore, la proprietà comune delle risorse incoraggia il loro sovra-sfruttamento. È, infatti, attribuita a Gordon la seguente espressione: «pare che ci sia una certa verità nel detto che la proprietà di tutti è proprietà di nessuno».

Questa posizione è stata fatta propria da G. Hardin<sup>2</sup> con l'espressione «la tragedia dei beni comuni». Per spiegare la sua tesi Hardin è partito dall'esempio di un pascolo accessibile a tutti nel quale la massimizzazione dell'utilità individuale dell'allevatore passa attraverso la messa al pascolo di un animale supplementare, e poi di un altro e così di seguito. Siccome tutti gli allevatori adottano lo stesso ragionamento, la somma dei comportamenti individuali conduce rapidamente a un rapido sovrasfruttamento della risorsa. L'esempio del pascolo può essere generalizzato nella seguente maniera:

Iaddove una risorsa limitata è trattata come un bene comune, vale a dire nel caso in cui l'assenza di un diritto di proprietà comporta una dissociazione tra autorità e responsabilità, tra diritti e doveri, si andrà incontro alla tragedia dei beni comuni, poiché ciascuno ha interesse ad esaurire la risorsa immediatamente prima che un altro lo faccia al suo posto<sup>3</sup>.

Dopo il contributo di Hardin, l'interesse per i beni comuni da parte di nume-

<sup>1</sup> H.S. Gordon, *The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery*, in «Journal of Political Economy», LXII, 1954, pp. 124-142.

<sup>2</sup> G. Hardin, *Tragedy of the Commons*, in «Science», 162, 1968, pp. 1243-1248.

<sup>3</sup> M. Falque, cit. da E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, *La sécurisation foncière en Afrique: pour une gestion viable des ressources naturelles*, Paris 1996, p. 388.

rosi studiosi (antropologi, ecologi, economisti, giuristi, politologi, sociologi ecc.) appare piuttosto legato alla generale preoccupazione sul degrado delle risorse naturali.

Anche nei lavori successivi Hardin<sup>4</sup> mantiene la similitudine tra “accesso libero” e “bene comune”. Tra gli altri, H. Demsetz<sup>5</sup> e M.V. Muhsam<sup>6</sup> condividono i punti di vista di Hardin; anche I.M. Anderson<sup>7</sup> sembra mantenere la similitudine tra beni comuni e risorse naturali a libero accesso quando usa l'espressione: «in un sistema in cui le risorse naturali restano libere, il guadagno per colui che utilizza la risorsa non si riduce del costo della risorsa. Pertanto, normalmente l'utente si sentirà spinto a consumare ancor più della risorsa». Peraltro, ancora nel 1975, S.V. Ciriacy-Wantrup e R.C. Bishop<sup>8</sup> si sforzarono di separare chiaramente la proprietà comune dal sistema di accesso libero alla risorsa. Secondo questi autori la proprietà comune è una ripartizione dei diritti di proprietà sulle risorse naturali, nella quale numerosi proprietari sono uguali nella capacità giuridica di usare una risorsa. Ciò significa che i loro diritti non si perdono in mancanza di uso; peraltro, ciò non implica che i proprietari, uguali nella capacità giuridica di usare la risorsa, siano necessariamente anche identici in relazione alle quantità o ad altre specificazioni della risorsa che ciascuno preleva in un dato periodo di tempo.

B.J. McCay e J.M. Acheson<sup>9</sup> avvertono che la tesi della «tragedia dei beni comuni» sbaglia mancando di distinguere tra la proprietà comune, quale condizione teorica nella quale non esistono istituzioni rilevanti (condizione di libero accesso), e la proprietà comune, come istituzione sociale. Secondo questi autori «accettare che la proprietà comune si identifica con il libero accesso è storicamente inadeguata».

<sup>4</sup> G. Hardin, *Living in a Lifeboat*, in «Bioscience», 10, 1974, pp. 561-568.

<sup>5</sup> H. Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights*, in «American Economic Review», 57, 1967, pp. 347-359.

<sup>6</sup> M.V. Muhsam, *A World Population Policy for the World Population Year*, in «Journal of Peace Research», 1973, pp. 97-99.

<sup>7</sup> I.M. Anderson, *Dynamics Models: Sistem Dynamics*, in G. Hardin, J. Baden, eds., *Managing the Commons*, San Francisco 1977, pp. 38-41.

<sup>8</sup> S.V. Ciriacy-Wantrup, R.C. Bishop, *Common Property as a Concept in Natural Resource Policy*, in «Natural Resources Journal», 4, 1975, pp. 713-727.

<sup>9</sup> B.J. McCay, J.M. Acheson, *Human Ecology of the Common*, in B.J. McCay, J.M. Acheson, eds., *The Question of the Commons: the Culture and Ecology of Communal Resources*, Tucson 1987.

La distinzione tra “risorsa a libero accesso” e “proprietà comune” si è consolidata nel corso del tempo. N.S. Jhoda<sup>10</sup> ripete nel 1990 quasi con le stesse parole il concetto di Ciriacy-Wantrup e Bishop: «le risorse di proprietà comune sono quelle risorse sulle quali un gruppo di persone ha uguali diritti di uso». G.C. Stevenson<sup>11</sup> ha contribuito a consolidare definitivamente la distinzione tra i beni comuni a libero accesso che descrive Hardin e i beni di proprietà comune che esistono in molte parti del mondo. La distinzione più importante sta nel fatto che con la limitazione dell'accesso all'uso dei beni si è già in presenza di una gestione coordinata. Non esiste, infatti, una gestione coordinata nelle risorse a libero accesso, in quanto non è definito un gruppo identificabile come gestori. Stevenson mette in evidenza anche il fatto che la proprietà comune si manifesta in forme diverse.

Come abbiamo visto in precedenza, l'identità stabilita da Hardin tra “bene a libero accesso” e “bene comune” ha condotto ad attribuire, erroneamente, a tutta la proprietà comune gli effetti negativi che indubbiamente porta con sé il “libero accesso” alle risorse naturali. Infatti, Ch. Perrings<sup>12</sup> ha ritenuto «Hardin in parte responsabile se il suo studio ha provocato confusione in merito», in quanto la tragedia dei *commons* è il risultato dell'uso privato, senza restrizioni, della proprietà comune e ha sottolineato come nel contributo di Hardin la parola cruciale è “libertà”, non “proprietà comune”.

2. *La proprietà comune come “altro modo di possedere”*. Nel nostro paese, Paolo Grossi, operando nell'ambito dell'Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato di Firenze e stante la familiarità con Giangastone Bolla che coltivava lo studio delle proprietà collettive in genere e, particolarmente, dei complessi assetti collettivi dell'arco alpino orientale, di questi volle sapere di più e si formò la consapevolezza che si trattasse «non di episodi da relegarsi nel novero delle mere curiosità storiche, bensì di un pianeta appartato affondante in un costume almeno plurisecolare, munito di propri valori, disciplinato da un ben

definito breviario di regole». E, all'interno della grande diffusa accanita disputa sulle origini remote dell'appropriazione individuale e collettiva del bene “terra”, sul primato originario dell'una o dell'altra, sullo spazio possibile di una proprietà “collettiva” accanto al filone dominante di quella “individuale”, Grossi<sup>13</sup> pubblica nel 1977 il volume dal titolo vistosamente evocativo e provocatorio *Un altro modo di possedere*, riconoscendo che tale titolo è espressione tratta dal Primo rapporto che scrisse il grande intellettuale italiano Carlo Cattaneo<sup>14</sup>, chiamato a indagare sulla natura di certi assetti collettivi esistenti nella pianura di Magadino, nell'alta valle del Ticino. “Altra” soluzione all'eterno problema del rapporto uomo/terra che caratterizzava quegli assetti collettivi che appartenevano a un costume plurisecolare, rimasto assolutamente minoritario e appartato nel corso dei secoli, ma sicuramente meritevole di rispetto. E, più recentemente, lo stesso Grossi<sup>15</sup> mette nella dovuta evidenza come «il tratto tipizzante di queste realtà sia il rapporto uomo/terra non riducibile all'emungimento di un forziere di ricchezza, né la terra è qui, in prima linea ricchezza».

Una delle caratteristiche più impressionanti degli assetti fondiari collettivi è, infatti, la longevità storica, sia delle tecnologie applicate sia delle stesse istituzioni<sup>16</sup>. Diverse possono esserne le spiegazioni.

<sup>13</sup> P. Grossi, *Un altro modo di possedere: emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977; Id., *An Alternative to Private Property: Collective Property in the Juridical Consciousness of the Nineteenth Century*, Chicago 1981; Id., *Un altro modo di possedere rivisitato*, in «Archivio Scialoja-Bolla», 1, 2007, pp. 1-11.

<sup>14</sup> Degli assetti fondiari collettivi C. Cattaneo scrive nel Primo rapporto su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice, di data 16 novembre 1851: «questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi». Lo stesso Cattaneo, malgrado le sue intenzioni e i suoi interessi ideologici riconosce nel Secondo rapporto, di data 20 maggio 1853, che la razionalizzazione del Piano di Magadino non otterrà facilmente cessioni del terreno comune, poiché «nel concetto delle popolazioni questo è il bene più prezioso», non in funzione del suo valore di scambio, sentito come riduttivo e funzionale, ma in forza del suo significato sociale di ambiente a vantaggio di ognuno.

<sup>15</sup> P. Grossi, *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in «Archivio Scialoja-Bolla», 1, 2008, pp. 11-18; Id., “Usi civici”: una storia vivente, ivi, 1, 2008, pp. 19-27.

<sup>16</sup> A titolo di esempio, nel Trentino, nell'anno 2010 la comunità delle Regole di Spinale e Manez ha ricordato i seicento anni dell'approvazione del suo primo statuto scritto e nell'anno 2011 sono stati ricordati i novecento anni del riconoscimento ufficiale della presenza storica della Magnifica comunità di Fiemme, attraverso la stipulazione dei Patti gebardini; la Regola feudale di Predazzo ha festeggiato i 403 anni della sua fondazione, separandosi e distinguendosi dalla Regola generale di Predazzo. Ma le istituzioni qui citate devono ritenersi ancora più antiche!

<sup>10</sup> N.S. Jhoda, *Rural Common Property Resources. Contribution and Crisis*, in «Economic and Policy Weekly», 30, 1990.

<sup>11</sup> G.C. Stevenson, *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Application*, Cambridge 1991.

<sup>12</sup> Ch. Perrings, *Economia e ambiente*, Milano 1992, p. 178.

Dalle ricerche compiute sulle esperienze degli assetti fondiari collettivi si può sostenere, con Perrings<sup>17</sup>, che tale risultato non deriva dalla pigrizia o dalla ignoranza degli individui, dovendosi piuttosto attribuire alla *regolamentazione collettiva* della capacità produttiva del demanio civico adottata al fine di minimizzare l'eccesso di domanda di risorse comprese all'interno delle terre di collettivo godimento. Alcuni autori, in particolare A.V. Chayanov<sup>18</sup>, sostengono che la performance degli assetti fondiari collettivi va individuata nella *differenza degli obiettivi perseguiti dalla proprietà collettiva e dall'impresa privata*: a differenza di quanto accade nell'impresa privata, negli assetti fondiari collettivi l'obiettivo non è il profitto, ma la massimizzazione delle utilità percepite dalle famiglie consociate nell'ente collettivo. Altri autori, per esempio M. Nash<sup>19</sup>, mettono in risalto non le preferenze degli individui, avendo tutti la stessa «motivazione al guadagno», bensì *l'esistenza di vincoli collettivi sul comportamento individuale nell'uso del patrimonio comune*. Altri, come M. Sahlins<sup>20</sup>, sostengono la *priorità della coesione sociale della comunità* imposta come fine dell'attività di gestione del bene comune, per cui il livello di domanda di utilità assunto come norma deve essere alla portata della maggioranza delle famiglie consociate nella comunità. L'esistenza, infatti, di un sistema di regole d'uso delle risorse comuni implica già di per se stessa un qualche tipo di consenso sociale sul tipo e sul livello di attività considerati appropriati e, quindi, una decisione collettiva, comunque presa. Altri ancora, in particolare M. Godelier<sup>21</sup>, sono giunti alla conclusione che la «struttura sociale» utilizza sistematicamente il bene comune secondo un *controllo cosciente* al fine di conseguire diversi obiettivi sociali, inclusa la sostenibilità dell'ecosistema rappresentato dal fondo comune. Tra gli studiosi del nostro paese, dobbiamo ricordare la conclusione di M.S. Giannini<sup>22</sup> allorché afferma che

<sup>17</sup> Ch. Perrings, *The Natural Economy Revisited*, in «Economic Development and Cultural Change», 4, 1985, pp. 829-850.

<sup>18</sup> A.V. Chayanov, *On the Theory of Non-Capitalist-System*, in D. Thorner, B. Kerblay, a cura di, *On the Theory of Peasant Economy*, Irwin 1966.

<sup>19</sup> M. Nash, *The Social Context of Economic Choice in a Small Society*, in G. Dalton, a cura di, *Tribal and Peasant Economies*, Austin 1967.

<sup>20</sup> M. Sahlins, *Stone Age Economics*, London 1974.

<sup>21</sup> M. Godelier, *Rationality and Irrationality in Economics*, New York 1972.

<sup>22</sup> M.S. Giannini, «Protezione della natura», in *Enciclopedia del Novecento. Treccani*, vol. IV, Roma 1979, pp. 489-497.

i domini collettivi sono, in definitiva, strumenti di conservazione del patrimonio naturale in via storica e di fatto, in quanto la protezione dell'ambiente naturale non è nelle normative proprie di tali istituti, ma quasi sempre un risultato, non una finalità dell'istituto o un effetto giuridico che la normativa medesima produca.

Nel caso degli assetti fondiari collettivi, G. Coppola<sup>23</sup> ci obbliga a praticare un percorso sia sincronico, cioè a prendere visione del fenomeno nel suo complesso, sia diacronico, vale a dire l'esame dello stesso in diverse fasi evolutive; e ciò al fine di riscontrare quelle tendenze che agiscono come marcatori forti, tanto da essere facilmente leggibili anche nella condizione attuale. E nel suo importante contributo, lo storico-economico colloca nella giusta luce i profili del patrimonio culturale espressi dalla comunità titolare del possesso collettivo, quali la cultura di comunità, la cultura giuridico-istituzionale, la cultura economica e tecnologica, la cultura ecologica, quella dell'innovazione e della conservazione.

C.A. Graziani<sup>24</sup>, più recentemente, precisa che nel caso della proprietà collettiva siamo di fronte a «una dimensione che sempre meno è riconducibile all'economia» e conclude che «in quelle proprietà la terra era veramente oggetto non già di dominio e sfruttamento, ma di buon governo».

In definitiva, l'insegnamento che giunge dagli assetti fondiari collettivi, lentamente ma sicuramente riemersi da un mondo appartato ma resistenziale, è egregiamente riassunto con un'ampia documentazione da E. Ostrom<sup>25</sup> nei principi progettuali suggeriti dalle istituzioni di gestione di risorse comuni che hanno raggiunto risultati stabili. Questi principi sono: 1) confini chiaramente definiti; 2) congruenza; 3) disposizioni di scelta collettiva; 4) controlli; 5) sanzioni graduate; 6) meccanismi di risoluzione dei conflitti; 7) minimo riconoscimento del diritto a organizzarsi; 8) iniziative organizzate su diversi livelli.

<sup>23</sup> G. Coppola, *I domini collettivi come patrimonio culturale*, in P. Nervi, a cura di, *Le terre di collettivo godimento tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità di sistema*, Padova 2000, 203-218.

<sup>24</sup> C.A. Graziani, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in «Diritto romano attuale», 16, 2006, p. 83.

<sup>25</sup> E. Ostrom, *How Some Communities Have Avoided the Tragedy of the Commons*, Trento 1999; ripubblicato tradotto col titolo *Come alcune comunità hanno evitato la tragedia delle risorse comuni*, in P. Nervi, a cura di, *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Padova 2000, pp. 35-65.

3. *Assetto fondiario collettivo come ente complesso.* Nell'anno successivo alla promulgazione della legge n. 1766/1927, Arrigo Serpieri<sup>26</sup>, trattando della cosiddetta "comunità montana", riconosceva nella montagna italiana e specialmente nelle Alpi e nell'Appennino settentrionale e centrale la presenza di un ordinamento caratterizzato dall'esistenza di una collettività, generalmente di contadini, talora coincidente colla collettività di quelli abitanti in un comune amministrativo, talora distinta come comunità avente personalità giuridica o solo di fatto (comunanze, comunali, università, vicinie, corporazioni di originari ecc.), i cui membri tengono in proprietà privata o in godimento individuale terreni prevalentemente agrari (seminativi, prati falciati ecc.) e insieme esercitano più o meno estesi godimenti (usi civici e simili), individualmente o collettivamente, in terreni prevalentemente pascolivi o boschivi, che il comune, o la comunità da esso distinta, tiene in proprietà pubblica o collettiva. Valutando che per queste realtà la qualificazione di "proprietà" possa essere probabilmente equivoca, P. Grossi<sup>27</sup> invita a preferire il sintagma di «assetto fondiari collettivi» e ne precisa le peculiari fondazioni antropologiche<sup>28</sup>.

In ogni caso, l'assetto fondiario collettivo, come ogni ente collettivo<sup>29</sup>, è caratterizzato dai seguenti elementi strutturali: rispettivamente di natura personale (la collettività locale), patrimoniale (il patrimonio civico) e teleologica (lo scopo comune). Per una migliore comprensione dell'assetto fondiario collettivo sembra utile un approfondimento sui singoli elementi strutturali.

a. *La collettività locale.* L'elemento di natura personale è costituito da una pluralità di persone fisiche individuabili nella collettività locale, non solo e non tanto come destinatarie dell'attività dell'ente di gestione, bensì in quanto pluralità di persone fisiche chiamate a gestire il patrimonio della collettività e a raggiungere lo scopo comune, conformandosi nella propria attività e nelle relazioni con il patrimonio civico a principi che la stessa collettività si dà.

La collettività locale va pertanto considerata secondo il principio affermato

<sup>26</sup> A. Serpieri, *Guida a ricerche di Economia agraria*, Roma 1929; ristampa, Bologna 1960.

<sup>27</sup> Grossi, *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale*, cit.

<sup>28</sup> Id., *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in «Archivio Scialoja-Bolla», 1, 2012, pp. 1-13.

<sup>29</sup> Così U. Breccia et al., *Diritto privato*, Torino 2003, p. 118.

dalla Cassazione (n. 11127/1994), secondo il quale le frazioni dei comuni, pur costituendo circoscrizioni amministrative del comune, possono essere titolari di beni di proprietà o di uso collettivo. Tale autonoma soggettività, rispetto a quella dell'ente di appartenenza, risulta attribuita già dalla legge (1776/1927 e 278/1954) e la più recente pronuncia conferma le precedenti sentenze della stessa Suprema corte (n. 3233/1952 e n. 1248/1954) e del Consiglio di Stato (n. 345/1986).

Premessa, quindi, la distinzione tra l'amministrazione (cui compete la gestione) e la collettività locale (cui compete la titolarità dei beni di uso civico), l'amministrazione si configura alla stregua di un braccio operativo, in quanto, sia in senso soggettivo che oggettivo, è preordinata allo scopo di attendere con continuità alla tutela, conservazione, miglioramento e valorizzazione del patrimonio civico. La pluralità dei componenti l'ente collettivo si qualifica, a sua volta, per la presenza di due caratteristiche peculiari: 1) l'organizzazione di comunità che lega fra loro le singole persone fisiche e che va intesa come facoltà di predisposizione di organi idonei ad assicurare il funzionamento e la rappresentanza dell'ente (vale a dire, organi di amministrazione, modalità di elezione degli organi, statuti e regolamenti d'uso delle risorse naturali e antropiche); 2) la variabilità e la mutevolezza delle persone fisiche. Le singole persone fisiche non sono necessariamente sempre le stesse durante la "vita" dell'ente collettivo: esse possono variare nel loro numero e/o nella loro professione come anche mutare numericamente per l'inserimento nella collettività locale di nuovi membri.

b. *Il patrimonio civico.* L'elemento di natura patrimoniale va individuato nelle terre di collettivo godimento e consiste nell'insieme degli elementi naturali e dei sistemi che essi formano e che sono suscettibili di essere trasmessi alla generazione futura oppure di trasformarsi. Si tratta del *pool* di risorse naturali e antropiche individuabili all'interno dei confini della terra di collettivo godimento, e costituisce il cosiddetto patrimonio civico, dotato di autonomia rispetto ai patrimoni personali dei singoli membri della collettività.

Tra le numerose classificazioni degli elementi naturali può essere utile far riferimento a quella che suddivide le risorse in due gruppi: risorse materiali e risorse ambientali.

Le risorse materiali sono rappresentate da: 1) *risorse minerali*, quali i mine-

rali, la ghiaia, le rocce, l'energia geotermica ecc., la cui caratteristica è rappresentata dalla non rinnovabilità; 2) *risorse biologiche* nell'aria, nell'acqua e di terra, potenzialmente rinnovabili; 3) *risorse di flusso*, date dalla radiazione solare, dal ciclo idrologico, dall'atmosfera (talvolta dalla salubrità dell'aria e altre volte dal vento), caratterizzate dalla rinnovabilità. Le risorse materiali forniscono flussi di beni finiti o intermedi e di energie.

Le risorse ambientali, dette anche risorse di stato, vanno individuate nel suolo, nell'aria, nell'acqua, nelle specie biologiche, specialmente se uniche, ma anche nelle biocenosi ecc. Sono potenzialmente rinnovabili e presentano la caratteristica di combinarsi al fine di erogare servizi naturali finali. Il processo di produzione di questi è governato da un insieme di principi ecologici e non richiede un intervento specifico da parte dell'uomo, né lavoro, né capitale.

Volendo ora tentare una classificazione dei sistemi che possono derivare dalla combinazione degli elementi naturali, dall'osservazione della destinazione delle terre di collettivo godimento è possibile riscontrare nella diversità di situazioni spaziali e temporali specifici *ecosistemi*: 1) suoli artificializzati (aree a parco peri-urbane, cave a cielo aperto, aree industriali, aree attrezzate, aree sportive); 2) suoli agricoli (terre lavorabili, prati, pascoli, aree a parco); 3) suoli forestali (fustaia, ceduo, castagneto, sughereta, formazioni rupestri, formazioni riparie); 4) suoli poco artificializzati (pascoli alpini, altri spazi con vegetazione, spazi senza vegetazione); 5) corpi idrici (corsi d'acqua, laghi, serbatoi artificiali, nevai e ghiacciai perenni). Negli ecosistemi è possibile individuare una struttura (componenti e fattori), un funzionamento (i processi ecologici), una vicenda temporale (successione ecologica). Questi devono essere singolarmente valutati come «l'unità di base del funzionamento della natura e il livello di organizzazione della natura stessa più conveniente per l'analisi ecologica»<sup>30</sup>.

Giova ancora precisare come nelle terre di collettivo godimento sia individuabile un patrimonio economico, quale risulta dalle rilevazioni contabili tradizionali finalizzate alla compilazione della situazione patrimoniale, ma, altresì, un patrimonio naturale più ampio e complesso, dato «dall'ecosistema con tutte le sue componenti nelle loro reciproche e profonde interrelazioni»<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> A. Moroni, F. Faranda, *Ecologia*, Padova 1983, p. 10.

<sup>31</sup> Come si può rilevare dalla sentenza Cass. n. 3436/1993.

c. *L'elemento teleologico*. L'elemento di natura teleologica è costituito dallo scopo che la collettività locale si propone di conseguire. Esso prescinde dalle eventuali diverse finalità che i singoli componenti intendono perseguire: deve comunque essere determinato, lecito, possibile.

Trattando della proprietà collettiva, P. Vitucci<sup>32</sup> ricorda come

la proprietà collettiva non è la proprietà delineata dal codice civile; questa, nella forma più completa del diritto del proprietario, comprende anche il diritto di alienazione e di mutamento di destinazione. La proprietà collettiva, invece, risponde ad un modello culturale diverso e persegue mete diverse rispetto a quelle della proprietà del codice civile. La proprietà collettiva è, per legge e per storia delle istituzioni regolare configurata in modo diverso: è inalienabile, inusucapibile, indivisibile. L'interesse protetto dal carattere della demanialità civica va oltre quelli che si riflettono nelle generazioni viventi, è l'interesse delle generazioni future. La proprietà collettiva si ispira ad una finalità che è diametralmente opposta rispetto a quella della proprietà senza aggettivi, della proprietà del codice civile.

Anche P. Vitucci fa propria l'affermazione di C. Cattaneo, «essa è un altro modo di possedere», e riporta quanto già disse Venezian<sup>33</sup> a fine Ottocento, «l'interesse protetto dal carattere della demanialità civica va oltre quelli che si riflettono nelle generazioni viventi, è l'interesse delle generazioni future».

In definitiva, gli ideali che stanno alle spalle della collettività locale e, quindi, a fondamento del suo agire e che questo determinano e limitano, definiscono l'elemento teleologico ispiratore della collettività locale, ed esso va individuato nello scopo istituzionale e può essere riassunto in principi complementari di solidarietà sincronica con la generazione presente (equo accesso alle risorse e loro redistribuzione) e di solidarietà diacronica con le generazioni future (percezione collettiva dell'equità inter-generazionale).

Concludendo su questa parte, sembra potersi affermare come ormai appare accettato dai cultori della materia che il sintagma «assetto fondiario collettivo» suggerito da Grossi debba essere impiegato nel significato del caso in cui i componenti di una comunità insediata in un territorio hanno il diritto di usare il medesimo terreno, ciascuno per proprio conto, singolarmente o in maniera associata, al fine di trarre utilità dal patrimonio civico. Si tratta, invero, di un

<sup>32</sup> P. Vitucci, *Proprietà collettiva: la sua specificità*, in Consulta nazionale della proprietà collettiva, *Atti dell'Assemblea costitutiva*, 7 marzo 2006, p. 25.

<sup>33</sup> G. Venezian, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia: discorso letto il giorno 20 novembre 1887 per l'inaugurazione degli studi nell'Università di Camerino*, Camerino 1888.

preciso ordinamento, già chiamato proprietà collettiva o anche organizzazione familiare montana, ed esteso con l'art. 3 della legge 97 del 1994 all'intero territorio nazionale<sup>34</sup>.

4. *La soggettività degli assetti fondiari collettivi.* Nella generalità dei casi l'assetto fondiario collettivo si presenta come un'unità oggettiva, la terra di collettivo godimento (il cosiddetto demanio civico), tradizionalmente a destinazione agro-silvo-pastorale, ma anche con qualità di terreni agrari e corpi idrici, con a fianco una unità soggettiva (l'unità di gestione) che si incentra in un ente di gestione espresso dalla comunità locale o, in assenza di questo, individuabile nell'amministrazione comunale.

Degli assetti fondiari collettivi, alcuni autori, privilegiando l'attenzione sull'unità soggettiva, hanno sostenuto la natura di enti neo-istituzionali responsabili di una particolare organizzazione di regolamentazione, di sfruttamento e/o di valorizzazione delle risorse naturali; altri autori, privilegiando, invece, l'esame dell'unità oggettiva, hanno messo in evidenza la natura di un organismo complesso generatore di flussi di materie gregge, alimentari e di energie, nonché generatore di servizi naturali finali.

Prendendo di seguito in esame la terra di collettivo godimento come generatore di flussi di beni finiti o intermedi e di energie, si deve riconoscere come, dal punto di vista della produzione e, conseguentemente delle direttive che si perseguono per realizzarla, l'assetto fondiario collettivo debba essere considerato come un'entità unitaria nel grande tessuto di un territorio, la quale può concretare lo stesso risultato produttivo immediato, ma non lo stesso risultato di perennazione nel tempo.

Talvolta, infatti, il suolo del demanio civico può presentarsi come un'area di prelievo delle risorse naturali e gratuite, più o meno abbondanti, nel qual caso si avvicina a una specie di industria estrattiva oppure estrattiva-trasformatrice, che, servendosi di lavoro umano e di capitale, traduce in beni finiti o intermedi

<sup>34</sup> Per una più esatta comprensione, giova chiarire che la locuzione "assetto fondiario collettivo" non va confusa con il significato del caso in cui alcuni individui lavorano la stessa terra, sotto una medesima direzione, e mettono in comune il ricavo: trattandosi, in questo caso, della conduzione cooperativa o collettiva.

la ricchezza naturale della terra, indipendentemente da ogni considerazione della perpetuità della produzione della miniera. Come tale, l'organizzazione è necessariamente limitata nel tempo, poiché coll'esaurirsi dello *stock* di risorse o della fertilità della terra, pur essa attenua le sue funzioni, fino al limite che se ne può prospettare l'abbandono.

Allorché, invece, l'ente di gestione si è costituito come centro di attenzione e di valutazione, quale superiore regolatore delle potenziali funzioni del patrimonio naturale, la gestione del demanio civico è dominata dal fine di ottenere il più conveniente prodotto continuativo perpetuo. Così, come è ampiamente documentato, la conduzione delle terre di collettivo godimento – vincolate dalla legge al non mutamento di destinazione – tradizionalmente si è basata su uno schema organizzativo universale – il che non significa uguale per tutte le regioni geografiche –, la cui sostanza è stata quella di garantire i prelievi sulla natura, principalmente, da parte delle unità di consumo e di produzione del ramo primario facenti parte del sistema socio-economico locale con le attività dell'agricoltura, della silvicoltura, delle attività estrattive, delle industrie collettive (caccia, pesca, raccolta di funghi, di materiale genetico o vivaistico ecc.) e, talvolta, con l'impiego dell'acqua ai fini di produzione di energia, di irrigazione, di fornitura di acqua potabile.

In questo caso, l'utilizzazione delle risorse naturali come fattori di produzione di beni ha una duplice conseguenza: da una parte, ne ancora le funzioni a un determinato territorio favorendo la denominazione di origine geografica del prodotto (il marmo o l'acqua minerale come gli abeti di risonanza, il formaggio di malga come il tartufo bianco o nero) e, da un'altra parte, le rende strettamente collegate al progresso tecnico che permette, mediante la sostituzione o per effetto diretto di innovazioni, di ridurre il consumo della risorsa naturale nel processo di produzione a parità di risultato.

Passando a esaminare ora il secondo profilo della terra di collettivo godimento quale fattore di servizi naturali finali l'attenzione va concentrata a un tempo sulle singole risorse naturali con i relativi flussi di beni o di energie e sull'area ben delimitata che comprende e forma l'ecosistema.

Ponendo, quindi, l'attenzione sulla produzione di servizi naturali finali in un ecosistema, è possibile riconoscere che appartengono a questo ramo di produzione le funzioni: a) ambientali (regolazione dei cicli biogeochimici, con-

servazione della natura, captazione delle sostanze inquinanti, protezione idrogeologica, conservazione dei geni, biodiversità ecc.); b) ricreative a carattere rigenerativo e/o a carattere attivo/sportivo; c) estetico-paesaggistiche (paesaggio naturale, paesaggio curato, amenità, attrattive, quadro di vita piacevole<sup>35</sup> ecc.); d) culturali (potenziale di informazione ecologica, storica, sociale).

Come è facile constatare, i servizi sono molto diversificati ed entrano come argomento della funzione di utilità degli individui: per esempio, certi equilibri naturali non sono evidenti se non in presenza della loro rottura; altri sono addirittura vitali (mantenimento della composizione chimica dell'aria, filtro dei raggi ultravioletti ecc.). Vale la pena di rimarcare come i servizi naturali finali contribuiscano anche a formare le cosiddette amenità o le attrattive di un territorio, contribuendo a rendere il quadro di vita piacevole (paesaggio, possibilità di percorsi nella natura ecc.), come anche a rappresentare un valore pedagogico dato dal potenziale di informazioni presente negli ecosistemi del demanio civico. E, per chiarire l'importanza della diversità dei servizi resi, basti ricordare il valore d'uso di un parco, il valore di esistenza di un'area protetta, il valore di esistenza dato dalla garanzia del requisito di demanialità civica del terreno ecc. Tuttavia, a differenza di quanto esposto per le risorse naturali considerate come fattori di produzione di beni, per le risorse considerate come fattori di produzione di servizi naturali finali si deve, invece, rilevare come queste presentino possibilità di sostituzione solamente entro certi limiti, in ragione del fatto che i servizi naturali finali risultano da processi autonomi poco suscettibili di sostituzione e la base territoriale non è suscettibile di estensione; inoltre, non è difficile intravedere un modo di intervento positivo, poiché molto spesso le azioni antropiche si rivelano piuttosto in grado di generare effetti negativi sulla base territoriale di erogazione.

La gestione del demanio civico va considerata, in ogni caso, come una forma di gestione fondiaria che ha fondamento sul concetto di patrimonio<sup>36</sup>, vale a dire dell'insieme dei beni ereditato dalla generazione precedente e destinato

<sup>35</sup> Quale il *Parco per l'arte* della Comunità agraria di Cancelli (Foligno). Sono di istituzione piuttosto recente varie denominazioni di parco naturale, quali parco naturale sonoro, del silenzio, dei colori.

<sup>36</sup> Per una esposizione più dettagliata, rinvio al mio contributo *La gestione patrimoniale dei domini collettivi*, in P. Gajo, F. Nuvoli, a cura di, *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, Sassari 2002, pp. 43-89.

a essere trasmesso alla generazione successiva secondo una destinazione oppure una linea.

Secondo Madjarian,

ciò che è proprio di un patrimonio è di non essere indifferente agli uomini che l'hanno prodotto o riprodotto; il patrimonio rinvia necessariamente al passato della sua produzione e della sua riproduzione, alle condizioni nelle quali esse si sono realizzate. Il patrimonio lega al passato il soggetto che al presente ne è il titolare. E il patrimonio ha la funzione di assicurare l'unità dei membri di una comunità e la sua permanenza attraverso i differenti momenti della sua esistenza. Il rapporto dell'uomo con ciò che istituisce come patrimonio è contrassegnato da doveri e da responsabilità<sup>37</sup>.

Sulla stessa linea di pensiero già Barel<sup>38</sup> aveva insegnato che «non si gestisce un patrimonio alla stessa maniera con cui si gestisce un capitale: si gestisce un capitale per aumentarlo, si gestisce un patrimonio per trasmetterlo». In altre parole, a fondamento della gestione vengono messi i doveri di conservazione del patrimonio.

Peraltro, come ci insegna Cornière, nel caso del demanio civico giova tener presente che

i beni naturali, non essendo interamente appropriati, è per estensione che la nozione di patrimonio giuridico è loro applicata. Essa significa principalmente che i beni naturali appropriati o no, suscettibili di essere utilizzati attraverso le nostre attività devono essere trasmessi di generazione in generazione, indefinitivamente, come si fa da padre in figlio per i beni privati<sup>39</sup>.

Si tratta, quindi, di una modalità speciale di gestione che deve essere considerata di natura istituzionalista<sup>40</sup>, almeno sotto quattro aspetti, tutti correlati: 1) la presenza di una amministrazione che si collochi come centro di attenzione e come nucleo di valutazione; 2) la necessità di porre la gestione del patrimonio civico in relazione con l'ambiente fisico-geografico e con quello socio-economico esterni all'assetto fondiario collettivo; 3) l'opportunità di ricorrere

<sup>37</sup> G. Madjarian, *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande*, Paris 1991, p. 331.

<sup>38</sup> Y. Barel, *La société du vide*, Paris 1984, p. 115.

<sup>39</sup> P. Cornière, "Introduction", in *Les Comptes du patrimoine naturel*, Paris 1986, p. 16.

<sup>40</sup> E. Schlager, E. Ostrom, *Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*, in «Land Economics», 68, 1992, pp. 249-262; C.A. Ristuccia, *Il modello istituzionalista come paradigma per una corretta gestione della proprietà collettiva*, in «Archivio Scialoja-Bolla», 1, 2007, pp. 31-50.

a paradigmi forniti da una pluralità di discipline, ciascuna con propri concetti, con proprie teorie, con propri metodi; 4) l'obbligatorietà di riconoscere il ruolo degli aspetti non monetari accanto a quelli monetari.

Gli elementi chiave della gestione patrimoniale del demanio civico possono essere così individuati: a) nella concezione "olistica" del patrimonio civico, secondo la quale il valore dell'insieme è maggiore della sommatoria dei valori delle singole parti che lo compongono; b) nella garanzia demaniale delle terre di collettivo godimento che consente di allungare i tempi dei piani di investimento e di valorizzazione delle risorse nell'ottica di conservazione delle risorse e del rendimento massimo, regolare e continuo; c) nella partecipazione della comunità titolare dei diritti d'uso all'attività amministrativa in senso oggettivo e soggettivo; d) nel possesso delle terre di collettivo godimento da parte della stessa collettività locale, quale condizione necessaria e sufficiente affinché le risorse in esse presenti abbiano valore positivo nelle transazioni; e) nella consapevolezza collettiva che la gestione del demanio civico è associata a un particolare tipo di proprietà e, quindi, a un particolare sistema di valori (non solo prezzi dei beni) che deve informare le decisioni dell'amministrazione; f) nella piena comprensione che la proprietà collettiva non ha intenti lucrativi, ma deve mirare, prioritariamente, a fornire ai componenti della collettività locale beni di consumo, materie prime ed energie, servizi naturali finali; g) nella adozione di regole d'uso delle risorse, appropriate e legittime, approvate e riconosciute da tutti, accettate e rispettate.

Peraltro, più recentemente, i cambiamenti nell'utilizzazione del suolo nei territori rurali, la grande rapidità del cambiamento stesso, la complessità del fenomeno urbano con le correlate modificazioni dell'ambiente rurale e, non ultimi, i fenomeni di inquinamento hanno rapidamente mutato il quadro tradizionale di riferimento. E per gli assetti fondiari collettivi, agli aspetti positivi derivanti dalla trasformazione dei territori rurali si contrappongono anche aspetti negativi, rappresentati dalle pressioni esercitate sugli elementi naturali (suolo, aria, acqua, specie biologiche), sugli ecosistemi presenti nel demanio civico e sulla stessa sopravvivenza degli assetti fondiari collettivi.

Infatti, stante la priorità riservata all'analisi delle singole risorse naturali, è passata in secondo ordine l'attenzione che avrebbe dovuto essere riservata alla terra di collettivo godimento considerata sotto il profilo di ecosistema, e

ciò sebbene l'economia dell'ambiente abbia richiamato ripetutamente l'attenzione non tanto sulla singola risorsa, quanto sull'attività che la impiega e sul modo con cui l'azione di certi individui intacca il benessere di altri individui. Ragion per cui, essendo l'ambiente divenuto attualmente un bene scarso e questa scarsità implicando conflitti d'uso, la terra di collettivo godimento, a differenza del passato allorché è stata attentamente considerata e utilizzata come fattore complesso contenitore di risorse naturali e fornitore di beni e di energie, attualmente deve essere presa in esame con una maggior attenzione e attentamente valutata, soprattutto, come potenziale bene di consumo in quanto erogatore di servizi naturali finali e, addirittura, come un ricettacolo di rifiuti. Conviene allora riprendere in esame le potenzialità di produzione del demanio civico al fine di esaminarne gli aspetti più attuali della gestione, in quanto, a differenza di quanto è previsto nel paradigma dell'economia delle merci – secondo il quale si produce per lo scambio dei flussi di beni e di energie, ma altresì degli *stocks* delle stesse risorse –, nel paradigma dell'economia naturale si produce per l'uso dei flussi di utilità. Ragion per cui è importante e prioritario riconoscere del patrimonio civico sia i flussi di utilità che gli *stocks* di risorse naturali, nonché della base territoriale che li determinano o li contengono.

Come già osservato, il demanio civico offre un insieme di potenzialità da cui l'ente gestore deve cercare di trarre il maggior vantaggio. Queste potenzialità naturali, economiche e umane sono peculiari e vanno definite in base a criteri fisici, storici, socio-economici e, da quanto esposto in precedenza, il demanio civico assolve a tre finalità: 1) fare da base territoriale di risorse naturali e antropiche; 2) fornire materie prime e alimentari ed energie; 3) produrre servizi naturali finali derivanti dalle funzioni degli ecosistemi. Si tratta, in termini generali, di utilità, che nel corso del tempo e nell'ambito spaziale possono assumere valutazioni di priorità diverse e soggette a processi economici dipendenti dalle prospettive temporali degli agenti economici operanti nel territorio. Ricorrendo in questa parte alla terminologia adottata da Perrings<sup>41</sup>, possiamo evidenziare come le utilità fornite dal demanio civico possano dar luo-

<sup>41</sup> Perrings, *Economia e ambiente*, cit.

go a processi: a) di *transazione* (con mutuo vantaggio e con l'accordo degli agenti interessati); b) di *esazione* (che implica l'acquisizione, forzata e senza compenso, delle utilità da parte di un agente diverso dagli usufruttuari); c) di *inserzione* (che implica l'imposizione, forzata e senza compenso, da parte di un agente diverso dagli usufruttuari). Il concetto di esazione comprende tutte le forme di sfruttamento ambientale, quali il saccheggio o la rapina di risorse, l'uso del suolo che determina l'irreversibilità alla destinazione agro-silvo-pastorale, l'abbassamento della falda freatica ecc.; anche il concetto di inserzione è molto ampio e comprende sia l'inquinamento sia lo smaltimento di rifiuti. Due precisazioni sono necessarie a chiarimento del processo di transazione. La prima: non tragga in inganno il fatto che nelle terre di collettivo godimento, soggette a regolamentazione di prelievo o ad accesso regolamentato, succede che ciò che a un osservatore esterno può apparire come libero accesso gratuito alle risorse possa, invece, implicare realmente una cooperazione tacita degli individui che utilizzano le risorse in accordo con una serie di regole e/o di prestazioni stabilite dall'ente di gestione.

La seconda riguarda la necessaria distinzione del flusso di utilità tra la quota dei prelievi spettanti agli utenti ed eseguiti a loro spese e la quota dei prelievi eccedente la domanda espressa dalle unità di consumo della collettività locale e destinata alla vendita; questa quota può favorire intenti speculativi ed essere destinata a fornire utili. Tuttavia, in questo caso, l'ente di gestione non può distribuire utili sotto qualsiasi forma, in quanto ne è vincolata la destinazione: alla realizzazione di opere o all'erogazione di servizi di interesse pubblico oppure ad accrescere il patrimonio civico.

5. *Nuovi ruoli degli assetti fondiari collettivi nel governo dei territori.* Da quanto esposto in precedenza è possibile trarre qualche conclusione di carattere generale circa i nuovi ruoli degli assetti fondiari collettivi nel governo del territorio.

La prima, di carattere metodologico, è insita nella necessità di stare dentro la realtà degli assetti fondiari collettivi per conoscerli e comprenderli appieno, nella convinzione che tutti i rami delle scienze sociali (diritto, storia, economia, sociologia, antropologia, pianificazione territoriale ecc.) e anche quelli delle scienze naturali (ecologia, climatologia, botanica, agronomia, selvicoltura, zoologia ecc.) toccano o possono toccare i diversi profili della gestione

inerenti sia al demanio civico (l'unità oggettiva) sia all'ente di gestione (l'unità soggettiva). Per cui, accostandosi a questa complessa e non facile materia, di ogni assetto fondiario collettivo occorre tener presente la storia, la storificazione, l'attenta collocazione nel tempo e nello spazio, all'interno di fatti geologici, climatici, economici, politici, sociali al fine di coglierne la tipicità, registrarne le diversità, pretenderne il rispetto della singolarità.

La seconda può essere individuata nell'affermazione secondo la quale gli assetti fondiari collettivi, per struttura, per funzioni, per localizzazione, per dimensione territoriale non possono essere giudicati enti marginali né residuali nelle strategie di valorizzazione delle specificità di un territorio. Gli assetti fondiari collettivi si collocano, infatti, nel sistema locale come soggetti neo-istituzionali, in quanto, per un verso, a essi compete l'amministrazione, sia in senso soggettivo che in senso oggettivo, del patrimonio civico e, per un altro verso, come enti gestori dei demani civici, rientrano a pieno titolo nell'imprenditoria locale. Loro competono le responsabilità di tutela e di valorizzazione del *pool* di risorse naturali e antropiche presenti, come già detto, nello spazio tridimensionale definito dal demanio civico, sotto il vincolo prioritario "della produzione per l'uso" rispetto a quella per lo scambio. Di più, nell'attuale fase di sviluppo delle aree rurali, le cui strategie fanno affidamento essenzialmente sul modello di sviluppo locale, agli assetti fondiari collettivi va riconosciuta la capacità di endogeneizzare anche gli stimoli provenienti dall'esterno della comunità locale per la mobilitazione delle risorse interne, di trattenere *in loco* effetti moltiplicativi attraverso le transazioni, di sostenere gli indotti nella manifattura familiare, artigianale e nel settore dei servizi del sistema locale.

La terza mette in evidenza come il valore totale del demanio civico sia funzione del modo di amministrazione che si caratterizza non per il profitto, ma per la massimizzazione delle utilità percepite con i flussi di beni e di energie e con i servizi naturali finali provenienti dalle risorse naturali del fondo comune. L'attività amministrativa è magnificata, per un verso, da un ente di gestione collettivo che attinge alla memoria diffusa nella collettività locale i principi circa le più razionali *tecniche di produzione*, mediante le quali sono regolati i rapporti fra l'uomo e l'ambiente, e le più appropriate *tecniche di controllo territoriale*, che fissano invece i rapporti degli uomini tra di loro e che rendono conto del dominio, più o meno esteso, sullo spazio collettivo, e, per un altro verso, da un processo che porta a stabilire regole di gestione e di uso delle

risorse appropriate, condivise, trasparenti e legittime in quanto approvate e riconosciute da tutti i consociati nell'ente collettivo.

La quarta fa emergere quanto sia importante, almeno dal nostro punto di vista, l'aver posto nel dovuto risalto l'individualità auto-organizzata e la soggettività degli assetti fondiari collettivi e, quindi, il fatto di assegnare alla collettività locale un ruolo di gestione del demanio civico del tutto diverso da quello che le sarebbe assegnato sia dalla soluzione di mercato sia dall'applicazione meccanicistica e/o mercantile di regole etero-definite. Dalle esperienze plurisecolari degli assetti collettivi è condivisibile l'opinione diffusa che il problema della gestione dei demani civici resta essenzialmente un fatto di etica e di giudizio normativo.

La quinta riguarda il ruolo attuale degli assetti fondiari collettivi nella salvaguardia della qualità ambientale in vaste aree del territorio. Infatti, attraverso le attività di gestione delle risorse naturali presenti nelle terre di collettivo godimento, l'ente collettivo è in grado di assumere la funzione di *leadership*, ed eventualmente anche di *partnership*, nella realizzazione di un bene comune quale il paesaggio o la qualità del quadro ambientale di vita, con una pluralità di interventi: a) secondo il concetto di *landscape*, nel quale è implicito l'intervento umano, se non di architettura vera e propria, comunque di modificazione progettata degli spazi naturali; b) secondo il concetto di *landschaft*, vale a dire come ecosistema naturale, da indagare e utilizzare con i metodi suggeriti dalle scienze naturali; c) nella tradizione francese e italiana secondo la quale il paesaggio non fa riferimento alla sola dimensione estetico-percettiva, ma anche a quella della storia, ovvero della possibilità di dare un significato anche alla modificazione delle componenti naturali del paesaggio attraverso la considerazione del contesto storico e tecnologico e dell'importanza dei fattori sociali.

La sesta, ma non ultima, ci invita a riconsiderare come, ridando importanza al ruolo della collettività locale nella regolamentazione dell'uso delle risorse naturali presenti nelle terre di collettivo godimento, la gestione degli assetti fondiari collettivi possa essere anche di aiuto a risolvere problemi di carattere più generale di governo del territorio: secondo G. Myrdal (1975)<sup>42</sup>, «per ottenere

<sup>42</sup> G. Myrdal, *Against the Stream*, New York 1975, pp. 232-233.

il meglio sull'ignoranza, sulla miopia, sulla meschinità degli individui abituati ad agire solamente secondo i propri interessi di breve periodo»; secondo Ch. Perrings (1987), nel «difenderci dal modo miope e disinvolto di tener conto dell'incertezza ambientale da parte della soluzione di mercato»<sup>43</sup>.

Qualora, infatti, si prendano in esame le relazioni che in un determinato territorio possono instaurarsi tra i governi elettivi sub-nazionali (comune e regione) e gli assetti fondiari collettivi, si avverte immediatamente come possano sorgere potenziali conflitti o convergenze. Prezioso è a questo proposito l'enunciato del Giudice amministrativo di Trento<sup>44</sup>, quando avverte che

l'ente gestore di demanio, sia esso il comune o una amministrazione separata dei beni di uso civico, ha il compito precipuo di tutelare l'interesse della collettività utenti e tanto comporta che, qualora esso coincida con l'ente titolare della potestà pianificatoria, non di meno le due attività di adozione del parere circa la destinazione economica del bene, per un verso, e pianificatoria, dall'altro, debbano mantenersi distinte e riconoscibili proprio perché si tratta istituzionalmente di compiti ben distinti, oltre che di espressione di interessi non necessariamente coincidenti e forse anche, in ipotesi, potenzialmente configgenti.

In questa prospettiva, allorché si tratta affrontare le problematiche di governo di un territorio più ampio del demanio civico, la nostra preferenza va a favore di una strategia che individuiamo come *gestione patrimoniale negoziata*.

Dal nostro punto di vista, tenendo conto che i sistemi di legittimità di riferimento sono diversi, tra i soggetti istituzionali e altri enti collettivi riconosciuti o di fatto presenti in un territorio si può stabilire una modalità particolarmente interessante di compromesso fra le due parti in contrasto circa l'uso del suolo di demanio civico. Tale modalità può essere adottata quando entrambe le parti, ciascuna ancorata e ferma sui propri principi, abbandonano in parte la propria posizione per trovare una qualche forma di accordo, quanto meno temporaneo, fra le opposte esigenze.

Noi proponiamo, quindi, di considerare la proposta della gestione patrimoniale del *pool* di risorse presenti nel demanio civico come una figura di compromesso nei casi in cui si trovi un accordo sulla realizzazione di un reciproco vantaggio; vale a dire una soluzione con promesse reciproche. Del resto, la

<sup>43</sup> Ch. Perrings, *Economy and Environment*, Cambridge 1987, p. 184.

<sup>44</sup> Tar di Trento, Sentenza n. 179/2006 in data 27 maggio 2007.

pratica degli "accordi di produzione" può convalidare la proposta. Ma questo comporta il riconoscimento formale degli assetti fondiari collettivi.

In verità, questa modalità delinea un processo in grado di innescare la costituzione di un nuovo sistema di relazioni e di impegnare, da una parte, il comune, cui sono attribuite le funzioni amministrative sul territorio, o la regione, cui sono attribuite le competenze di politica economica di area, e, dall'altra parte, la collettività locale titolare del demanio civico, cui competono le attività di tutela, conservazione, valorizzazione e di trasmissione alla generazione futura del patrimonio civico quale ambiente a vantaggio non esclusivo dei consociati nell'ente collettivo, ma dell'intera società.

Vale la pena di precisare subito che non si tratta di un com-promesso nel senso comune e riduttivo del termine, vale a dire di un accomodamento locale reso possibile con la sospensione del rispetto dei fondamenti legittimi che sostengono le attività di gestione, bensì della ricerca di mezzi di "com-promettere" logiche che possono essere opposte o conflittuali, per integrarle in un sistema più vasto e in una prospettiva temporale molto più lunga, quale è quella che contraddistingue gli assetti fondiari collettivi, rispetto a quella abbastanza breve adottata dagli agenti individuali e, molto spesso, anche dalla pubblica amministrazione.

Indubbiamente, si tratta di un istituto fragile, ma che può essere consolidato progressivamente. In ogni caso, la collettività locale rientra col suo patrimonio culturale a buon diritto tra i soggetti preposti alla ideazione del futuro di un territorio, impedendone se non altro il consumo o il deterioramento.